

Les Services Environnementaux à l'épreuve du développement dans les pays du Sud : Etude de cas de la Péninsule d'Osa au Costa Rica

Diane ROUSSEL* ; Jean-Francois LE COQ**

* Géographe/agro-économiste, CIRAD/IEDES Paris 1 Panthéon Sorbonne, 16 cours Bayard, 69002 Lyon, rousseau.diane84@gmail.com

**Agro-économiste, CIRAD, UMR ART-Dev, professeur visitant UNA, CINPE, aptado 7393000, Heredia, Costa Rica; jflecoq@cirad.fr

1. INTRODUCTION

Penser l'interaction nature/société, c'est aussi envisager qu'un pays du Sud ait su à un moment donné de son développement faire le choix de la conservation de ses écosystèmes au détriment d'autres activités productives en zone rurale, telles que l'agriculture ou l'exploitation forestière. Le Costa Rica est connu et reconnu pour les efforts réalisés dans le domaine de la conservation avec d'une part un développement important de ces aires naturelles protégées, et d'autre part la mise en place dès 1997 d'un programme pionnier au niveau mondial de Paiement pour Services Environnementaux (PPSE). Si le Costa Rica est un exemple de pays du Sud ayant à la fois assuré son développement économique et conservé ses ressources naturelles au niveau national, on peut s'interroger sur cette réussite au niveau local. En effet, la péninsule d'Osa offre le reflet d'une réalité plus contrastée. Cette zone rurale, dotée d'une biodiversité extraordinaire et faisant l'objet d'une politique de conservation très stricte, se caractérise également par un niveau de pauvreté le plus élevé du pays.

Dans cette communication, nous analysons comment la politique environnementale du Costa Rica et en particulier son PPSE a-t-elle pu influencer de manière significative les pratiques locales de gestion des ressources naturelles et modifier les dynamiques de ces territoires ruraux? Nous explorerons pour cela les conditions d'accès des populations locales au programme de PSE, ses effets socio-économiques sur les ménages ruraux et ainsi que les déterminants de sa distribution spatiale. Nous concluons sur le rôle de cet outil sur les dynamiques de développement territorial.

1. L'EFFET CONTROVERSE DU PROGRAMME DE PAIEMENT POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (PPSE) SUR LES DYNAMIQUES LOCALES

Si le PPSE costaricien est emblématique des mécanismes de PSE à l'échelle internationale, il est soumis à diverses controverses portant notamment sur son efficacité environnementale (et notamment son additionalité) mais aussi sur sa capacité à lutter contre la pauvreté (Pagiola et al. 2002, Landell-Mills et Porras, 2002). Ainsi, des auteurs, tels que Porras (2010) ou Ortiz et al. (2003), ont démontré l'incapacité du programme à enrayer des phénomènes de concentration des fonds sur les grandes exploitations au détriment des petites et moyennes exploitations agricoles. D'autres ont mis en lumière les difficultés d'accès au PPSE, liées en particulier à la tenure foncière et aux nombreuses contraintes, liées à la procédure administrative d'adhésion au PSE (Arriagada et al. 2009, Zbinden and Lee, 2005). Alors que ces controverses ont été renseignées au niveau national, l'importance des PSE sur les dynamiques des territoires avec une vision transversale des interactions entre économie et géographie n'a pas fait l'objet d'études spécifiques.

2. UNE DEMARCHE METHODOLOGIQUE PLURIDISCIPLINAIRE

Afin d'explorer et d'expliquer les effets des PSE sur les dynamiques locales, nous avons adopté une démarche pluridisciplinaire mobilisant des concepts et outils de l'économie et de la géographie. Ainsi, nous avons employé en particulier l'approche des systèmes agraires (Mazoyer et Roudard, 2002). En économie, nous avons cherché à quantifier les coûts d'accès au PSE en évaluant les coûts de transactions (Williamson, 1999) supportés par les bénéficiaires. Afin d'expliquer les logiques d'usage et de mobilisation différentielle du PSE par les bénéficiaires, nous avons mobilisé le concept de *capabilities* (Sen, 1985).

Pour cette analyse, nous nous sommes appuyés sur un travail d'enquêtes et d'observations sur le terrain réalisé, en 2012 sur une période de trois mois, auprès de 20 acteurs institutionnels et collectivités locales afin de cerner l'évolution des dynamiques agraires de la région. Par la suite, une enquête approfondie auprès de 70 ménages ruraux (*bénéficiaires* et *non-bénéficiaires* des PSE) a été conduite dans l'ensemble de la péninsule d'Osa. Cette enquête avait pour objectif de comprendre les motivations et les barrières des ménages à entrer dans le programme ainsi que leurs stratégies d'usage des fonds.

3. UN BILAN CONTRASTE DES INTERACTIONS NATURE/SOCIÉTÉ DANS LA PÉNINSULE D'OSA

3.1. UNE EXTENSION SPATIALE DE L'ADOPTION DU PSE AU DÉTRIMENT DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

L'analyse de l'évolution des systèmes agraires montre que la région a connu un blocage de sa dynamique de front pionnier dans les années 70 avec la création du Parc National du Corcovado (1975) et de la Réserve Forestière du Golfe Dulce (1979). En outre, le système agraire de la région, caractérisé alors par une forte composante d'agriculture vivrière, est entré en crise suite à la mise en œuvre du Plan d'Ajustement Structurel à la fin des années 80, qui a réduit les appuis publics à la production (fourniture d'intrants, commercialisation). Le PSE, mis en place à partir des années 90, est alors apparu comme un moyen de soutenir indirectement les foyers agricoles de la région, en compensant leur perte d'activité économique par une rétribution pour la conservation de la forêt présente sur leurs exploitations. Toutefois, du fait de l'interruption du processus de titularisation des terres autour et dans les aires naturelles protégées, de nombreux ménages résidant sur ce territoire n'ont, encore aujourd'hui, pas de titres de propriété, ce sont les « poseedores ». À la création du PSE ces ménages n'étaient donc pas éligibles au programme. Néanmoins, l'accès au PSE s'est ouvert à eux, en 2002, puis en 2006 après une réforme des règles de son octroi propre au statut de « poseedores ».

3.2. UN PSE INSUFFISANT POUR CRÉER UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

En dépit de cette ouverture des PSE aux « poseedores », son accès reste très différencié selon les statuts fonciers. Ainsi, notre estimation des coûts de transaction démontre que la procédure administrative est toujours plus lourde pour les « poseedores » et limite donc la distribution équitable du PSE sur le territoire. En outre, même quand ils y ont accès, les revenus tirés de ce dernier (64USD/ha/an) sont insuffisants pour couvrir les dépenses familiales. Par conséquent, il ne permet pas d'enrayer la création d'une économie informelle basée sur l'extraction de bois, la chasse ou encore l'orpaillage, très présent dans la région.

Les résultats de l'enquête nous ont également permis d'établir une typologie précise des acteurs en fonction de leurs usages des PSE. Nous avons pu mettre en évidence de réelles disparités entre les bénéficiaires du PSE vivant dans la péninsule d'Osa et les propriétaires de forêts absenteïstes, qui possèdent, à l'inverse des premiers, les capitaux nécessaires à la ré-inversion du PSE dans d'autres activités économiques. Par conséquent, on a pu observer une dépendance inégale des ménages au PSE. C'est la raison pour laquelle le PSE est encore majoritairement perçu par ces populations locales comme un subside de l'État, plus qu'une réelle compensation financière.

CONCLUSION

Les PSE conçus comme des outils incitatifs de conservation des ressources forestières, sont finalement une compensation partielle au blocage du développement économique de certains territoires, fondé sur l'extension agraire et l'exploitation des ressources naturelles. Toutefois, l'importance des barrières d'ordre juridique à l'entrée de ce programme, lié au droit de propriété, limite fortement la distribution des ressources de ce dernier au sein de la population locale. Avec la réduction de l'aide de l'État dans les zones rurales, le PSE constitue un des derniers guichets d'aide publique pour certains territoires ruraux. Il paraît ainsi être un moyen d'acheter une relative paix sociale dans des territoires où la conservation se fait au détriment des options de développement des populations locales. En définitive, pour que la protection de la nature devienne un réel outil de développement local, il serait nécessaire de résoudre le problème d'accès au foncier, et de construire une intervention de politique publique de promotion d'activités connexes permettant aux ménages ruraux de profiter économiquement de la conservation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARRIAGADA R., O. SILLS E., PARRANAYAK S.K., FERRARO J.P., (2009) "Combining qualitative and quantitative methods to evaluate participation in Costa Rica's Program of Payments of Environmental Services" *Journal of Sustainable Forestry*, 28:343-367.
- LANDELL-MILLS N. and PORRAS I., (2002). "Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor". Instruments for sustainable private sector forestry series. IIED, London
- MAZOYER M. et ROUDART L. (2002), *Histoire des agricultures du monde*, Ed. Seuil. Paris, 705p.
- ORTIZ, E., SAGE, L., & BORGE, C. (2003). "Impacto del programa de pago de servicios ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales (Serie de Publicaciones RUTA)". San José, Costa Rica.
- PAGIOLA S., BISHOP J. et N. LANDELL-MILLS, (2002). "Selling Forest Environmental Services. Market-based Mechanisms for Conservation and Development", London, Earth scan.
- PORRAS I., (2010), "Fair and green? Social impacts of payments for environmental services in Costa Rica?" IIED.
- SEN A., (1985), "Commodities and Capabilities", Oxford, Elsevier Science Publishers
- WILLIAMSON O.E., (1999), "Transaction cost economics: how it work, where it is headed", *The Economist*, vol. 146, p.23-28
- ZBINDEN, S., & LEE, D. R. (2005). "Paying for environmental services: An analysis of participation in Costa Rica's PSA program" *World Development*, 33(2), 255-272.